

Janusz Nowak¹

Wybory do Senatu – Postulaty *de lege ferenda*²

Słowa kluczowe: bikameralizm, druga izba parlamentu, izba wyższa parlamentu, senat, wybory do Senatu, izba refleksji, izba regionów

Keywords: bicameralism, second chamber of parliament, higher chamber parliament, senate, election to the senate, chamber of reflection, chamber of regions

Streszczenie

Artykuł koncentruje się na reformie polskiego Senatu. Główną zaletą dwuizbowego parlamentu jest możliwość stworzenia odmiennego układu sił politycznych w obu izbach. Dzięki czemu Senat może pełnić funkcję „izby refleksji”. Tymczasem obecne połączenie wyborów do Sejmu i Senatu sprawia, iż partia wygrywająca wybory do Sejmu wygrywa także wybory do drugiej izby. Należy więc zastanowić się nad oddzieleniem wyborów do obu izb parlamentu i zmianą ordynacji wyborczej do Senatu. Zmiany te powinny prowadzić do przekształcenia Senatu w „izbę regionów”, co przełoży się również na wzrost jego znaczenia. Ponadto pozwoli to mieszkańcom regionów z mniejszą liczbą ludności uzyskać większy wpływ na bieżącą politykę.

Summary

Elections to the Polish Senate – Demands *de lege ferenda*

The article focuses on the reform of the Polish Senate. The main advantage of a bicameral parliament is the possibility of gaining dominance by different political parties in

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Ustrojowego Porównawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Mail: jn1411@op.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu ogłoszonego na konferencji naukowej *Konieczne i pożądane zmiany w Konstytucji RP*, która odbyła się we Wrocławiu w dniach 9–10 maja 2014 r.

both chambers. Thanks to that the Senate can act as so called „chamber of reflection”. Meanwhile in Poland combination of elections to the Sejm and the Senate makes the party winning the elections to the Sejm also winning the elections to the Senate. Therefore it is necessary to consider the separation of the elections to this two chambers of parliament as well as change of the electoral law to the second chamber. These changes should lead to the transformation of the Senate to the „chamber of regions”. Thus strengthening the importance of the Senate which will begin to perform the functions of the „chamber of reflection”. Moreover thanks to the modifications suggested inhabitants of regions with less population will obtain greater impact on current politics.



I.

Sens istnienia w Polsce Senatu bywa poddawany w wątpliwość przez konstytucjonalistów, polityków oraz opinię publiczną. Dyskusje nad zniesieniem lub zreformowaniem Senatu często ograniczają się wyłącznie do wskazywania kosztów związanych z istnieniem drugiej izby. Pomijane są korzyści, jakie niesie ze sobą bikameralizm oraz funkcje, jakie może on spełniać w porządku ustrojowym państwa polskiego. A przecież zarówno dyskusje nad tym, czy w Polsce powinna istnieć druga izba, jak również dyskusje nad jej ewentualną reformą należy rozpocząć właśnie od rozważenia, jakie funkcje powinien spełniać Senat. Należy także odpowiedzieć na pytanie, czy Senat w obecnym kształcie potrafi prawidłowo wykonywać powierzone mu zadania. Podobnie jest ze sposobem wyboru senatorów. Spór wokół mechanizmów i procedur wyborczych jest tematem powracającym właściwie przed każdymi wyborami³. Nie ulega bowiem wątpliwości, że sposób wyboru senatorów przekłada się bezpośrednio na jakość prac drugiej izby. A skoro tak się dzieje, konieczne jest zastanowienie się, czy obecna ordynacja do Senatu sprzyja skuteczności prac tej izby. Należy więc rozważyć, jakie zmiany powinny zająć w sposobie wyboru senatorów, aby Senat mógł skuteczniej realizować powierzone mu zadania.

³ R. Graczkowski, *Jaka ordynacja? Spór fundamentalny*, [w:] *Polska demokracja. Koncepcje, płaszczyzny, instytucje*, red. S. Wróbel, Toruń 2008, s. 201.

II.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w dniu 10 lutego 1919 r. zebrał się jednoizbowy Sejm Uchwałodawczy, którego głównym zadaniem było uchwalenie nowej konstytucji. Konstytucję uchwalono w 1921 r.⁴, wprowadzając do niej zasadę bikameralizmu. Utworzono dwuizbowy parlament, składający się z Sejmu i Senatu. Senatorowie byli wybierani w wyborach powszechnych, a każde województwo stanowiło jeden okręg wyborczy. Wybory do obu izb parlamentu były ze sobą ściśle związane. W skład drugiej izby wchodziło wówczas 111 senatorów. Już w tamtym okresie można dostrzec, że wyniki wyborów do izby wyższej odzwierciedlają wyniki wyborów do Sejmu. Zdarzało się, że przewaga ugrupowań zwycięskich w wyborach do pierwszej izby w Senacie ulegała powiększeniu. I tak w wyborach w roku 1928 prorządowy Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem uzyskuje w Sejmie 27,6% miejsc, zaś w Senacie osiąga wynik 41,5%. Dla porównania, w wyborach w 1930 r. ten sam Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem uzyskuje 55,6% miejsc w Sejmie i 67,6% miejsc w Senacie⁵.

W Konstytucji kwietniowej z 1935 r.⁶ dokonano gruntownej zmiany sposobu wyboru senatorów. Druga izba liczyła 96 senatorów, spośród których 32 pochodziło z nominacji prezydenta. Pozostali, w liczbie 64 (2/3 składu izby), byli wybierani w wyborach pośrednich, w tym wypadku dwustopniowych⁷. Każdy powiat dzielił się na obwody wyborcze liczące od 90 do 120 wyborców do Senatu⁸. W każdym obwodzie wybierany był jeden delegat wchodzący w skład wojewódzkiego kolegium wyborczego, wyłaniającego senatorów. Czynne prawo wyborcze do Senatu uzyskały osoby mające ukończone 30 lat, które jednocześnie spełniały jeden z wymogów, tj. z tytułu zasługi, wykształcenia lub zaufania. Bierne prawo wyborcze przyznano osobom, które ukończyły 40 lat⁹.

⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267), dalej: Konstytucja z 1921 r.

⁵ Źródło danych: A. Gwiżdż, *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, [w:] *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 1997, s. 181, 182, 186, 187.

⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

⁷ M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 330.

⁸ Art. 8 ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. Nr 47, poz. 320).

⁹ M. Kallas, *op.cit.*, s. 330–331.

W okresie międzywojennym wybory do Senatu odbyły się zaledwie pięć razy. Dalsze funkcjonowanie drugiej izby zostało przerwane wybuchem drugiej wojny światowej. Prezydent W. Raczkiewicz w dniu 2 listopada 1939 r. wydał w Paryżu zarządzenie o rozwiązaniu Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Miesiąc później zarządził wybory do Senatu na ostatnią niedzielę przypadającą w terminie 60 dni od ustania działań wojennych. Wybory te jednak nigdy się nie odbyły.

Przejmując władzę w powojennej Polsce partie lewicy (PPR i PPS) opowiadały się za jednoizbowym parlamentem. Dlatego też funkcjonująca w latach 1944–1946 „tymczasowa władza ustawodawcza” w postaci Krajowej Rady Narodowej była parlamentem jednoizbowym¹¹. O dalszych losach polskiego parlamentu zdecydowało referendum z 1946 r., w którym oficjalnie większość głosujących opowiedziała się za zniesieniem Senatu. Skutkiem czego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej istniała tylko jedna izba parlamentu – Sejm. W tym okresie opozycja antykomunistyczna postulowała utworzenie dwuizbowego parlamentu. Po Sierpniu 1980 r. propozycje utworzenia drugiej izby były zgłaszane głównie przez NSZZ „Solidarność”. Za najtrafniejsze uznawano rozwiązanie polegające na powołaniu Senatu o charakterze „izby samorządowej”. Podkreślano, że izba ta zapewniałaby nowemu ruchowi związkowemu społeczną kontrolę władzy, stanowiąc jednocześnie niezbędny element samorządowej reformy gospodarczej¹². Ostatecznie decyzję o przywróceniu dwuizbowego parlamentu podjęto dopiero w trakcie obrad Okrągłego Stołu. Polskie tradycje parlamentarne zawsze akceptowały zasadę dwuizbowości, a zniesienie Senatu po II wojnie światowej traktowano jako jeden z symboli ówczesnego porządku ustrojowego¹³. Nic więc dziwnego, że Polska zrywająca z socjalizmem powróciła do bikameralizmu. W 1989 r., równoległe z wyborami do Sejmu, odbyły się wybory do Senatu. Ordynacja wyborcza do Senatu znacznie różniła się od ordynacji do Sejmu.

¹⁰ A. Jankiewicz, *Rzeczpospolita bez parlamentu. Organa reprezentacji politycznej w latach 1939–1945*, [w:] *Dzieje Sejmu...*, s. 206.

¹¹ S. Bożyk, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierchowski, Białystok 1996, s. 37.

¹² Ibidem, s. 38.

¹³ L. Garlicki, *Artykuł 3*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995, s. 9.

Ustanowiła 100-osobowy skład senatu. W każdym województwie wybierano po 2 senatorów (tylko w warszawskim i katowickim po 3). Oznaczało to, że wybory do senatu nie były ani proporcjonalne, ani równe. Senat miał być bowiem reprezentacją województw na forum parlamentu¹⁴.

W 1992 r. uchwalono tzw. Małą konstytucję¹⁵, która w art. 3 ust. 2 zakładała, że senatorowie będą wybierani w województwach. Nawiązywano w niej więc nie tylko do sposobu wyboru senatorów ustalonego przy Okrągłym Stole, ale również do rozwiązań przyjętych w Konstytucji RP z 1921 r.¹⁶

III.

Konstytucja z 1997 r. w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki w wyborach do Senatu nie wiąże okręgów wyborczych z województwami. Obecnie wybory do obu izb odbywają się równocześnie, a ich kadencje są ze sobą ściśle związane. Wybory do Sejmu i Senatu zarządza prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu¹⁷. Sejm ma możliwość skrócenia swojej kadencji, co jest równoznaczne z jednoczesnym skróceniem kadencji Senatu. Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, może w przypadkach określonych w Konstytucji zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Wraz ze skróceniem kadencji Sejmu skrócona zostaje również kadencja Senatu¹⁸. W świetle aktualnej Konstytucji wybory do Senatu są trójprzymiotnikowe: powszechne, bezpośrednie i tajne. Co oznacza, że zgodnie z Konstytucją nie muszą być one proporcjonalne. Senatorowie są wybierani w jednomandatuowych okręgach wyborczych, które obejmują część obszaru województwa.

¹⁴ J. Wawrzyniak, *Sejm i Senat w latach 1989–1997*, [w:] *Dzieje Sejmu...*, s. 315.

¹⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 426), dalej: Konstytucja z 1992 r.

¹⁶ S. Gebether, *Ewentualne możliwe reformy systemu wyborczego do Senatu*, [w:] *Parlament, model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 24.

¹⁷ Art. 98 pkt. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja.

¹⁸ Art. 98 pkt. 4 Konstytucji.

Granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu¹⁹. Liczby senatorów wybieranych w poszczególnych województwach różnią się ze względu na liczbę mieszkańców danego województwa. I tak w województwie podlaskim jest wybieranych zaledwie trzech senatorów, podczas gdy w województwie mazowieckim jest ich aż trzynastu.

IV.

Wszelkie dyskusje nad reformą lub zniesieniem Senatu należy rozpocząć od rozważenia, jakie funkcje powinna spełniać izba wyższa w ustroju państwa polskiego. W doktrynie wskazuje się, że bikameralizm ma swoje miejsce w tradycji ustrojowej z dwóch powodów. Po pierwsze, może być instrumentem zapewniającym reprezentację różnych klas społecznych, jak miało to miejsce w średniowiecznych parlamentach europejskich oraz współcześnie w Wielkiej Brytanii. Po drugie, może zapewniać reprezentację częściom składowym państw złożonych²⁰. Dwuizbowość legislatury w państwach federalnych wynika wprost ze struktury terytorialnej tych krajów²¹.

Błędem byłoby jednak ograniczanie funkcji drugiej izby wyłącznie do zaspokajania tradycji ustrojowych i reprezentowania części składowych państw federalnych. Może ona bowiem spełniać także wiele innych funkcji, w tym funkcję reprezentacyjną nawet w państwach unitarnych. Reprezentacja specjalna, selekcyjna czy jeszcze inaczej zorientowana, ale reprezentacja partykularna jest ważnym argumentem na rzecz obecności drugiej izby, bo zabezpiecza parlament przed majoryzacją przedstawicielstwa ogólnopo-

¹⁹ Art. 260 §2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112).

²⁰ A. Jackiewicz, *Zasada federalizmu a funkcja ustawodawcza izb drugich parlamentu w federacjach europejskich*, [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 181.

²¹ A. Chorażewska, *Struktura parlamentu – uwagi na tle komparatystycznym*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 478.

litycznego²². Reprezentacja taka może przybierać różne formy. I tak w Słowenii druga izba (Rada Państwa) jest miejscem reprezentacji interesów określonych grup zawodowych i gospodarczych. Rada Państwa liczy czterdziestu członków, w tym czterech przedstawicieli pracodawców, czterech przedstawicieli pracobiorców, czterech przedstawicieli rolników, rzemieślników i osób wykonujących wolne zawody, sześciu reprezentujących dziedziny pozagospodarcze oraz dwudziestu dwóch przedstawicieli interesów lokalnych²³. W niektórych państwach wybory do drugiej izby mają charakter mieszany. We Włoszech z 315 senatorów 232 jest wybieranych przy zastosowaniu systemu większościowego. Wybrany więc zostaje w każdym okręgu jednomandatowym ten kandydat, który otrzymał największą liczbę ważnych głosów. W przypadku równej ilości głosów wybrany zostaje kandydat starszy wiekiem. Reszta foteli (mandatów) senatorskich, czyli pozostałe 83, obsadzana jest przy zastosowaniu formuły proporcjonalnej i dokonuje się tego na poziomie regionalnym, a nie krajowym²⁴. Ponadto w skład drugiej izby wchodzić byli Prezydenci Republiki Włoskiej – będący dożywotnimi senatorami. Natomiast we Francji w skład drugiej izby wchodzi trzy grupy członków. Pierwszą są deputowani Zgromadzenia Narodowego (pierwsza izba parlamentu), drugą radcowie generalni, a trzecią delegaci rad municypalnych²⁵. W przypadku parlamentarzystów oraz członków regionalnych ciał samorządowych wybory mają charakter dwustopniowy, a przedstawiciele rad municypalnych wybierani są w wyborach trójstopniowych. Ukształtowana w odmienny sposób druga izba może mieć charakter mniej demokratyczny niż pierwsza. Specyficzna, by nie powiedzieć partykularna, reprezentatywność izby drugiej jest przecież celowo założoną wartością, której nie sposób nigdy oceniać w oderwaniu od reprezentatywności pierwszej izby parlamentu. Pozostając bowiem mniej demokratyczną, izba druga zwiększa stopień legitymacji całego parlamentu, który w ten sposób staje się w jeszcze większym i pełniejszym stopniu organem przedstawicielskim²⁶.

²² J. Szymanek, *Druga izba parlamentu: porównawcze ujęcie politologiczne*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, red. Z. Kielmiński, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 188.

²³ P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004, s. 26.

²⁴ Z. Witkowski, *Senat Republiki Włoskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu...*, s. 270.

²⁵ J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu*, Warszawa 2004, s. 120.

²⁶ *Ibidem*, s. 69.

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszą funkcją izby wyższej jest funkcja legislacyjna. Formy realizacji tej funkcji najczęściej są jednak dużo słabsze i skromniejsze aniżeli w izbie pierwszej (z wyjątkiem modelu dwuizbowości pełnej czy symetrycznej), stąd właśnie uniwersalnie formułowany postulat, że celem izby drugiej jest nie tyle tworzenie prawa, ile raczej jego kontrola i – jeżeli trzeba – korekta²⁷. Sprowadza to senat do pełnienia w procesie legislacyjnym funkcji „izby refleksji i rozwagi”.

Izby parlamentu mogą również zupełnie wyjątkowo wykonywać funkcje przysługujące najwyższemu sądowi państwa²⁸. Przykładem drugiej izby parlamentu spełniającej tę funkcję była do niedawna angielska Izba Lordów. Spełnianie tej funkcji przez izby wyższe parlamentu staje się jednak obecnie rzadkością.

Wśród innych funkcji senatu szczególnie ważna jest funkcja stabilizacyjna (zwana także funkcją przeciwdziałania czy moderacyjną). Niezależnie od tego, jak ostatecznie funkcja ta zostanie nazwana, w każdym przypadku chodzi o to samo, mianowicie, że za sprawą izby drugiej stabilizuje się (racjonalizuje), w jakimś sensie i na bardzo różne sposoby, system polityczny państwa²⁹.

Konieczne jest zatem rozważenie, czy obecnie Senat Rzeczypospolitej spełnia przedstawione funkcje. Wybory do obu izb są ze sobą ściśle powiązane, co sprawia, że partia lub koalicja zdobywająca większość w Sejmie na ogół jednocześnie uzyskuje większość w Senacie. Co więcej, często przewaga partii zwycięskiej nad opozycją w wyborach do Sejmu w Senacie staje się jeszcze większa. I tak w wyborach w 2011 r. zwycięski Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP wprowadził 207 posłów do Sejmu, uzyskując jednocześnie 63 miejsca w Senacie³⁰. Skutkiem czego spełnianie przez Senat funkcji „izby refleksji” staje się wręcz niemożliwe. Równie niemożliwe wydaje się stabilizowanie przez drugą izbę systemu politycznego państwa bądź tworzonego prawa.

Szkodliwy wpływ na funkcjonowanie państwa polskiego jako całości ma zbyt duże przywiązywanie wagi przez partie polityczne do uzyskiwania

²⁷ J. Szymanek, *Druga izba parlamentu...*, s. 189.

²⁸ R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 309.

²⁹ J. Szymanek, *Druga izba parlamentu...*, s. 191.

³⁰ Źródło danych: *Wynik wyborów*, www.wybory2011.pkw.gov.pl (6.09.2014).

poparcia w regionach gęściej zaludnionych, czyli takich, gdzie jest wybierana stosunkowo duża liczba posłów i senatorów. Najludniejsze województwo mazowieckie przewyższa najmniej liczebne – lubuskie – ponad pięć razy³¹. Sprawia to, że w perspektywie wyborów parlamentarnych nieporównywalnie większe znaczenie dla partii politycznych ma uzyskanie wysokiego poparcia w województwie mazowieckim niż w województwie lubuskim. Wynika to z tego, że dla partii biorących udział w wyborach parlamentarnych korzystniejsze jest uzyskanie poparcia w województwach ze stosunkowo dużą liczbą wyborców.

W województwach o większej liczbie mieszkańców wybieranych jest więcej posłów i senatorów, czego oczywistym skutkiem jest fakt, iż ludność tych województw ma większy wpływ na władzę ustawodawczą, a także Radę Ministrów, mającą swoje zaplecze polityczne w Sejmie. To z kolei może zaowocować mniejszą liczbą inwestycji publicznych w regionach, w których jest wybierana mniejsza liczba posłów, nieprzywiązywaniem należytej wagi do rozwoju tych regionów oraz wzrostem dysproporcji w rozwoju poszczególnych części Polski. Rada Ministrów dąży bowiem do zapewnienia swojej macierzystej partii ponownego zwycięstwa w wyborach. Przez co jest bardziej skłonna do lokalizowania znacznych inwestycji publicznych w regionach, w których może potem uzyskać więcej głosów, a co za tym idzie, mandatów dla partii lub koalicji stanowiącej jej zaplecze polityczne. Innymi słowy, Rada Ministrów dąży do uzyskiwania m.in. poprzez inwestycje publiczne większego poparcia w województwach, w których jest wybierana znaczna ilość posłów i senatorów, oczywiście temu zjawisku musi towarzyszyć marginalizacja regionów słabiej zaludnionych. Przejawów faworyzowania gęściej zaludnionych województw można się doszukiwać w funkcjonujących rozwiązaniach różnych kwestii prawnych, gospodarczych czy nawet emerytalnych. W pewnym stopniu to faworyzowanie regionów gęściej zaludnionych tłumaczy między innymi nieuzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia uprzywilejowanie emerytalne górników. Stanowią oni znaczną grupę zawodową w województwie, w którym jest wybieranych ponad 10% posłów na Sejm. Biorąc pod uwagę różnicę w wynikach wyborczych wynoszącą kilka procent w skali całego kraju między partią zwycięską a najwięk-

³¹ Ł. Zaborowski, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa 2013, s. 51.

szą partią opozycyjną, ewentualna utrata poparcia wyborców w województwie śląskim może doprowadzić do przegrania całych wyborów. Nadawanie uprzywilejowanej pozycji określonej grupie w regionie, w którym jest wybierana stosunkowo duża liczba posłów i senatorów, jest uzasadnione z punktu widzenia interesu politycznego poszczególnych partii. Może ono jednak mieć negatywne konsekwencje dla rozwoju reszty państwa. Przejawów faworyzowania ludniejszych części Polski można doszukiwać się także w wielu innych dziedzinach, w tym lokalizacji znaczących dla cegło państwa inwestycji publicznych, co przyczynia się do szybszego rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego tych regionów. Oczywiście jest jednak to, że szybszy rozwój tych regionów odbywa się kosztem pozostałych województw, na które zostają zmniejszone nakłady. Jak widać, obecny tryb przeprowadzania wyborów parlamentarnych niesie ze sobą wiele realnych i potencjalnie negatywnych konsekwencji.

V.

Obecnie w Polsce skład polityczny Senatu jest odzwierciedleniem rozkładu sił w Sejmie. A przecież to właśnie odmienne ukształtowanie politycznego składu izb decyduje o tym, czy Senat spełnia swoje podstawowe funkcje. Drugim warunkiem umożliwiającym Senatowi spełnianie swoich podstawowych funkcji jest prawne zapewnienie mu wystarczająco dużego wpływu na proces legislacyjny, tak by mógł on pełnić funkcje „izby refleksji”. Praktyka jednak dowodzi, że druga izba, nawet jeśli posiada bardzo ograniczone kompetencje w procesie legislacyjnym, może pełnić funkcje „izby refleksji”, jeżeli ma zapewnione odmienne ukształtowanie polityczne. Nawet model skrajnie niesymetrycznej dwuizbowości przy zróżnicowaniu składu izb umożliwia realizację funkcji „izby refleksji”. W tym miejscu jako przykład można wskazać brytyjski parlament. Pochodzące z XX w. ustawy o parlamencie przyznały Izbie Lordów jedynie prawo do stosowania weta zawieszającego w stosunku do tzw. *acts* – jest to pojęcie szersze od polskich ustaw, gdyż obejmuje akty o charakterze indywidualnym. Znaczenie Izby Lordów wzrasta w zakresie korygowania projektów ustaw przyjętych przez Izbę Gmin w drodze wnoszenia do nich poprawek. Izba ta staje się „straż-

nikiem dobrego prawa”³². Sam sprzeciw Izby Lordów już umożliwia ponowną refleksję nad projektem ustawy i analizę jej ewentualnych skutków. Izba Lordów, mimo niewielkich kompetencji w procesie legislacyjnym, spełnia funkcję „izby refleksji” dzięki odmiennemu ukształtowaniu swojego składu. Odmienne ukształtowanie składu politycznego obu izb sprawia, że koalicja mająca większość w Izbie Gmin nie ma większości w Izbie Lordów. Uniezależnia to decyzje polityczne podejmowane w Izbie Lordów od woli koalicji mającej większość w Izbie Gmin.

Podobnie w Polsce, zróżnicowanie kształtu politycznego obu izb parlamentu umożliwiłoby spełnianie przez Senat funkcji „izby refleksji”. Zapewniłoby większą stabilizację władzy ustawodawczej, a zarazem osłabiłoby pozycję wywodzącą się z Sejmu Rady Ministrów. Dlatego też dyskusje nad reformą Senatu powinny być skupione wokół odpowiedzi na pytanie, jak zróżnicować skład polityczny obu izb. Wydaje się oczywiste, że realne zróżnicowanie składu politycznego obu izb jest możliwe, jedynie przy oddzieleniu wyborów do tych izb. W przeciwnym razie nawet przy zróżnicowaniu ordynacji wyborczej do obu izb jest bardzo prawdopodobne, że partia uzyskująca przewagę w Sejmie uzyska ją także w Senacie. Pojawia się jednak pytanie, kiedy i w jaki sposób powinni być wybierani senatorowie. W tym miejscu należy rozważyć przekształcenie drugiej izby w „izbę regionów”. Przez „izbę regionów” powinno się uznać takie ukształtowanie ordynacji wyborczej do Senatu, aby izba ta odzwierciedlała w parlamencie w równym stopniu interesy wszystkich regionów Polski bez względu na ich wielkość, a senatorowie byłiby przedstawicielami mieszkańców danego regionu. Dzięki przekształceniu Senatu w „izbę regionów” zmniejszona zostanie przewaga w parlamencie reprezentacji województw o większej populacji. Zmiana ta zwiększy znaczenie polityczne województw z mniejszą liczbą mieszkańców, w których wybierana jest mniejsza liczba posłów.

Regionalizacja izby wyższej parlamentu zasadniczo może się odbyć na dwa sposoby. Pierwszym jest wybór senatorów przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Drugim wybór senatorów w równej liczbie w okręgach wyborczych pokrywających się z granicami jednostek samorządu terytorialnego.

³² A. Chorażewska, op.cit., s. 472.

Błędem byłoby przekształcenie Senatu w „izbę regionów” poprzez przekazanie wyboru senatorów gminom, powiatom czy województwom. Rozpatrując bowiem przekazanie wyboru członków drugiej izby jednostkom samorządu terytorialnego, należy uznać, że znaczna liczba gmin (ponad dwa tysiące) oraz powiatów praktycznie uniemożliwia im dokonywanie wyboru senatorów bez powołania w tym celu nowego organu. W efekcie czego nastąpiłoby znaczne oddalenie senatorów od wyborców. Członkowie drugiej izby nie byłoby wybierani bezpośrednio przez wyborców ani też przez organy przez nich wybrane, ale przez jakiś inny organ, na który nie mieliby bezpośredniego wpływu. Z pozoru może się więc wydawać, że lepszym rozwiązaniem byłoby powierzenie wyboru senatorów sejmikom wojewódzkim. Niezaprzeczalnym atutem sejmików wojewódzkich jest niewielka liczba województw, co umożliwiłoby sprawne dokonanie wyboru senatorów. W rzeczywistości jednak przekazanie wyboru członków drugiej izby województwom także pociągałoby za sobą wiele negatywnych konsekwencji. W konstytucji brak jest bowiem uregulowań odnoszących się bezpośrednio do sejmików wojewódzkich, a byłoby to konieczne, gdyby to one miały dokonywać wyboru senatorów. Niezbędna byłaby zatem gruntowna nowelizacja konstytucji, obejmująca wprowadzenie do niej tak wielkich jednostek samorządu terytorialnego, jak województwa. Ponadto ten sposób wyboru senatorów odchodziłby od zasady bezpośrednich wyborów do Senatu. Zasada bezpośredniości polega na tym, że wyborcy sami, bez żadnych pośredników, decydują w drodze głosowania o składzie organu przedstawicielskiego³³. Brak jest przesłanek wskazujących na konieczność odejścia od tej zasady, zwłaszcza że za pozostaniem przy bezpośrednich wyborach przemawia wiele argumentów. Wyborcy bardziej identyfikują się z politykami, którzy zostali przez nich bezpośrednio wybrani. Mają też do nich większe zaufanie. Zaś bezpośrednio wybrani senatorowie w większym stopniu odzwierciedlają poglądy i opinie swojego elektoratu. Wybory bezpośrednie sprzyjają przejrzystości funkcjonowania państwa oraz kształtowaniu w społeczeństwie zainteresowania sprawami publicznymi. Nie znajduje także podstaw twierdzenie, że wybieranie członków drugiej izby przez organy jednostek samorządu te-

³³ K. Składowski, *System wyborczy do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, K. Składowski, Łódź 2010, s. 48.

rytorialnego zmniejszy wpływ partii politycznych na funkcjonowanie Senatu. Zarówno w sejmikach wojewódzkich, jak i radach gmin zasiadają przedstawiciele partii politycznych, zatem powierzenie im wyboru senatorów nie spowodowałoby uniezależnienia drugiej izby od wpływów tychże partii. Należy uznać, że powierzenie wyboru do senatu sejmikom wojewódzkim jeszcze bardziej uzależniłoby senatorów od partii politycznych³⁴. W sejmikach najprawdopodobniej powstawałyby czasowe międzypartyjne sojusze, mające na celu wybór jak największej liczby senatorów z danych opcji politycznych. Kolejnym negatywnym skutkiem byłoby więc jeszcze większe upolitycznienie samorządu terytorialnego.

Zmiany sposobu wyboru senatorów należałoby więc dokonać poprzez podzielenie państwa na szesnaście okręgów wyborczych, których granice pokrywałyby się z granicami szesnastu województw³⁵. W każdym z tych okręgów wybieranoby równą liczbę senatorów. Rozwiązanie to wydaje się najlepszym sposobem na przekształcenie Senatu w „izbę regionów”, jednocześnie nie powoduje konieczności odejścia od bezpośredniości wyborów do drugiej izby. Natomiast przy obecnej liczbie województw musiałaby ulec zmianie liczba wybieranych senatorów. Wynika to z niemożliwości podzielenia liczby 100 przez 16 bez reszty. Nie ma powodów, by w Senacie zasiadało więcej niż sto osób. Dlatego też liczba senatorów powinna ulec jednoczesnemu zmniejszeniu do 96 lub 80. Dzięki czemu z każdego województwa mogłaby być wybierana równa liczba sześciu lub pięciu senatorów. Pociągałoby to za sobą konieczność nowelizacji konstytucji. Nie byłaby to jednak nowelizacja tak daleko idąca, jak w przypadku przekazania wyboru senato-

³⁴ Odwrotnie uważa J. Czajowski. Według niego możliwe jest, że związanie mandatu senatora z organami samorządu spowoduje, że druga izba nie będzie już izbą przede wszystkim polityczną, tak jak izba niższa. Zob. J. Czajowski, *Senat – Izba Samorządowa*, [w:] *Senat – izba samorządowa? Seminarium (materiał roboczy)*. Warszawa 29 listopada 1994 (*zapis stenograficzny*), Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu 1994, s. 63–64.

³⁵ Wartą odnotowania koncepcję przekształcenia Senatu w Izbę Samorządową przedstawił M. Konarski. Według niego przekształcenie Senatu w Izbę Samorządową powinno polegać na przekazaniu biernego prawa wyborczego wszystkim radnym, członkom plenarnych ciał samorządowych, terenowych, szczebla terenowego i centralnego. Zmiany te miałyby się odbyć przy zachowaniu powszechnego charakteru wyborów do drugiej izby. Zob. M. Konarski, *Izba samorządowa jako alternatywa drugiej izby*, [w:] *Senat – Izba samorządowa?...*, s. 59, 61–62.

rów organom jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku przekazania wyboru senatorów sejmikom wojewódzkim niezbędne byłoby bowiem wprowadzenie do konstytucji regulacji odnoszących się do województw, ich kompetencji i zasięgu terytorialnego. Ponadto konieczne byłoby zapewnienie województwom daleko idącej autonomii względem naczelnych organów państwa, tak by uniemożliwić ewentualny wpływ władz centralnych na wybór senatorów. Skutkiem czego byłoby wprowadzenie do konstytucji podziału państwa na duże jednostki, mające szeroką autonomię i określony w konstytucji zakres kompetencji, których organy uchwałodawcze dokonywałyby wyboru senatorów. Natomiast nowelizacja konstytucji wynikająca z bezpośredniego wyboru równej liczby senatorów we wszystkich województwach ograniczałaby się wyłącznie do zmniejszenia liczby wybieranych senatorów. Należy zauważyć, że możliwe jest także przeprowadzenie wyboru senatorów w równej liczbie we wszystkich województwach, bez konieczności zmiany liczby członków drugiej izby. Taką możliwość stwarza utworzenie osobnego okręgu wyborczego dla Polaków znajdujących się poza granicami kraju. W każdym województwie wybieranoby sześciu senatorów (razem 96), zaś czterech pozostałych byłoby wybieranych przez rodaków głosujących zagranicą. Możliwe jest także zwiększenie liczby województw do dwudziestu. Wybór senatorów w równej liczbie we wszystkich województwach nie musi więc pociągać za sobą konieczności nowelizacji konstytucji. Nie ulega jednak wątpliwości, że najprostszym rozwiązaniem byłoby zmniejszenie liczby senatorów.

Zgodnie z art. 97 Konstytucji wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Konstytucja nadal w wyborach do Senatu nie zna zasady równości³⁶. Oznacza to, że w świetle konstytucji na każdy mandat senatorski nie musi przypadać taka sama liczba wyborców. Zmiana okręgów wyborczych, tak by w każdym województwie była wybierana taka sama liczba senatorów, nie musi zatem pociągać za sobą konieczności zmian w zasadach wyborów do drugiej izby.

Urzeczywistnienie postulatu przekształcenia Senatu w „izbę regionów” należy połączyć z oddzieleniem wyborów do obu izb. W tym celu konieczne jest przeprowadzenie zmian w art. 98 Konstytucji, zgodnie z którym wy-

³⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 120.

bory do izby wyższej odbywają się razem z wyborami do Sejmu. Są to zmiany w pełni uzasadnione, ponieważ umożliwiają oddzielenie wyborów do obu izb, a w konsekwencji stwarzają możliwość zróżnicowania ich składu politycznego. Wybory do Senatu powinny zostać połączone z wyborami samorządowymi³⁷. W ten sposób unikniętoby konieczności tworzenia kolejnych oddzielnych wyborów. Tym bardziej że już teraz odbywają się oddzielnie wybory do Sejmu i Senatu, wybory prezydenckie, wybory samorządowe oraz wybory do Parlamentu Europejskiego. Tworzenie kolejnych, oddzielnych wyborów mogłoby zaowocować ich spowszechnieniem i zmniejszeniem zainteresowania nimi wyborców. Każde oddzielne wybory wiążą się z określonymi kosztami finansowymi. Innym negatywnym skutkiem organizowania kolejnych, oddzielnych wyborów mogłoby być zmniejszenie efektywności działania władz państwa. Praktyka ustrojowa dowodzi, że w okresie poprzedzającym wybory władze państwowe unikają podejmowania niepopularnych decyzji, których podjęcie może być koniecznością. W niektórych państwach częste wybory nie powodują unikania przez władzę podejmowania niepopularnych decyzji, może to jednak być spowodowane ograniczeniem zasięgu niektórych wyborów poprzez przeprowadzenie wyborów częściowych. Dzieje się tak w Stanach Zjednoczonych Ameryki, gdzie wybory do Senatu odbywają się co dwa lata, jednak w tych częściowych wyborach jest wybierana zaledwie 1/3 składu senatorów. Ponadto państwa te mogą poszczycić się wysoką kulturą polityczną. Należy więc dokonać połączenia wyborów do Senatu z innymi wyborami. Dlatego też podnosząc postulat regionalizacji izby wyższej parlamentu, należałoby uznać za najlepsze połączenie wyborów do Senatu z wyborami samorządowymi. Co więcej, niewykluczone jest, że dzięki temu ich wynik byłby zbliżony z wynikami osiąganymi przez poszczególne partie, gdyby senatorowie byli wybierani przez sejmiki wojewódzkie, a zachowanoby zasadę bezpośredniości wyborów do drugiej izby. Połączenie wyborów do drugiej izby z wyborami samorządowymi podkre-

³⁷ Odwrotną koncepcję przedstawił M. Konarski w swoim referacie pt.: *Izba samorządowa jako alternatywa drugiej izby* wygłoszonym w Sali Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Proponował on, zamiast połączenia wyborów do Senatu z wyborami samorządowymi, połączenie wyborów do Sejmu z wyborami do rad gmin (samorządowymi). Wybory do Senatu miałyby odbywać się oddzielnie, dwa lata po wyborach do Sejmu i rad gmin. Zob. M. Konarski, op.cit., s. 59.

śliłoby także jej charakter „izby regionów”. Przedstawiona koncepcja zreformowania Senatu jest korzystną dla drugiej izby z racji tego, że będzie ona mogła spełniać swoje podstawowe funkcje. W obecnym stanie rzeczy, gdy Senat staje się karykaturą Sejmu, jest to mało prawdopodobne. Przeprowadzona w ten sposób regionalizacja drugiej izby, przy zachowaniu bezpośrednich wyborów senatorów, chroni mieszkańców państwa polskiego przed uprzywilejowanym traktowaniem niektórych regionów kosztem pozostałych części kraju.

Warto rozważyć, jakie skutki pociągnęłyby za sobą regionalizacja izby wyższej parlamentu w stosunku do regionalizmu śląskiego. Postulowane zmiany doprowadziłyby do zmniejszenia liczby wybieranych na Górnym Śląsku senatorów, a tym samym do zmniejszenia wpływu mieszkańców tego regionu na kształt polityczny drugiej izby. Niemniej jednak przekształcenie Senatu w „izbę regionów” należy utożsamiać nie tylko z wyborem równej liczby senatorów w każdym województwie, ale także z uczynieniem z nich w świetle konstytucji przedstawicieli mieszkańców regionów, w których zostali wybrani. W związku z tym *de iure* mieszkańcy Górnego Śląska uzyskiliby swoją reprezentację w parlamencie, co powinno prowadzić do częściowego zaspokojenia roszczeń niektórych środowisk. Przekształcenie Senatu w „izbę regionów” zaspokaja częściowo aspiracje polityczne środowisk lokalnych i regionalnych, nie zagrażając stabilności ustrojowej kraju.

Należy podkreślić, że wybór senatorów w równej liczbie we wszystkich województwach byłby zgodny z wizją ustroju Polski autorów obowiązującej Konstytucji. Charakteryzując wybory do Senatu, ustrojodawca świadomie pominął dwie zasady: równości i proporcjonalności, co wiązało się, najogólniej mówiąc, z dążeniem do stworzenia zasadniczo równej reprezentacji w Senacie, nierównych pod względem liczby mieszkańców województw oraz w drugim przypadku z koncepcją oparcia wyborów do Senatu na zasadzie większościowej (a przy tym – większości względnej), a nie proporcjonalnego do skali poparcia rozdziału większej liczby mandatów. W ten sposób uczyniono regulację konstytucyjną systemu wyborów senackich bardziej elastyczną i pozostawiającą więcej swobody ustawodawcy „zwykłemu”³⁸. Dzie-

³⁸ W. Sokolewicz, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP* (druk 2545), Warszawa 2004, s. 1.

ki czemu postulowana zmiana sposobu wyboru senatorów jest możliwa przy ograniczeniu nowelizacji Konstytucji do zmniejszenia liczby senatorów i oddzielenia wyborów do obu izb.

VI.

Podsumowując rozważania nad reformą Senatu, należy uznać, że przekształcenie go w „izbę regionów”, której członkowie byłoby wybierani w równej liczbie w województwach w trakcie wyborów samorządowych, miałoby pozytywny wpływ na funkcjonowanie całego państwa. Postulowane zmiany zapewniłyby odmienne ukształtowanie składu Sejmu i Senatu, co doprowadziłoby do zwiększenia politycznego znaczenia drugiej izby. Ponadto zapewniłoby regionom o mniejszej liczbie mieszkańców większy wpływ na władzę ustawodawczą. Dzięki czemu ich interesy byłyby należycie reprezentowane w parlamencie. W przeciwnym razie pomimo że posłowie są reprezentantami całego narodu, duże różnice w liczbie mieszkańców mogą prowadzić do marginalizacji interesów mniej ludnych regionów Polski przez Radę Ministrów mającą polityczne zaplecze w parlamencie. To z kolei może zaowocować mniejszą liczbą inwestycji publicznych w tych regionach i wzrostem dysproporcji w rozwoju poszczególnych części Polski. Dokonując reformy Senatu, należy zacząć od koniecznego oddzielenia wyborów do drugiej izby od wyborów do Sejmu. Oddzielenie wyborów do obu izb we współczesnych państwach demokratycznych mających dwuizbowy parlament jest powszechnym zjawiskiem i stanowi warunek *sine quo no* zróżnicowania składu politycznego izb parlamentu.

Warto zaznaczyć, że proponowane zmiany w wyborach do Senatu częściowo nawiązują do polskiej tradycji ustrojowej, Małej konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji z 1921 r. – oba te akty wiązały okręgi wyborcze z istniejącymi wówczas województwami.

Postulowana reforma drugiej izby miałaby znaczący wpływ na funkcjonowanie parlamentu. Dzięki opisanym zmianom Senat mógłby zacząć spełniać funkcje izby refleksji, stabilizowałby ustrój państwa. Jednocześnie, zgodnie z duchem zasady *check and balance*, stałby się swoistym hamulcem wobec działań Sejmu, co obecnie jest niemożliwe. Równocześnie zmia-

ny te, podniosłyby rangę drugiej izby w oczach wyborców. Przedstawione zmiany moim zdaniem są pożądane, ponieważ obecnie potencjał, jaki wnosi do ustroju państwa istnienie drugiej izby, nie jest należycie wykorzystywany.

Literatura

- Bożyk S., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierchowski, Białystok 1996.
- Chorażewska A., *Struktura parlamentu – uwagi na tle komparatystycznym*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Czajowski J., *Senat – Izba Samorządowa*, [w:] *Senat – izba samorządowa? Seminarium (materiał roboczy)*. Warszawa 29 listopada 1994 (zapis stenograficzny), Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu 1994.
- Garlicki L., *Artykuł 3*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995.
- Gebether S., *Ewentualne możliwe reformy systemu wyborczego do Senatu*, [w:] *Parlament, model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.
- Graczkowski R., *Jaka ordynacja? Spór fundamentalny*, [w:] *Polska demokracja. Koncepcje, płaszczyzny, instytucje*, red. S. Wróbel, Toruń 2008.
- Gwiżdż A., *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, [w:] *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 1997.
- Jackiewicz A., *Zasada federalizmu a funkcja ustawodawcza izb drugich parlamentu w federacjach europejskich*, [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010.
- Jankiewicz A., *Rzeczpospolita bez parlamentu. Organa reprezentacji politycznej w latach 1939–1945*, [w:] *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 1997.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006.
- Konarski M., *Izba samorządowa jako alternatywa drugiej izby*, [w:] *Senat – Izba samorządowa? Seminarium (materiał roboczy)*. Warszawa 29 listopada 1994 (zapis stenograficzny), Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu 1994.
- Ludwikowski R. R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Mikuli P., *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004.
- Składowski K., *System wyborczy do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki i K. Składowski, Łódź 2010.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.

Szymanek J., *Druga izba parlamentu: porównawcze ujęcie politologiczne*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, red. Z. Kiełmiński i J. Szymanek, Warszawa 2013.

Szymanek J., *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu*, Warszawa 2004.

Wawrzyniak J., *Sejm i Senat w latach 1989–1997*, [w:] *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bar-dach, Warszawa 1997.

Witkowski Z., *Senat Republiki Włoskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierz-chowski, Białystok 1996.

Zaborowski Ł., *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa 2013.